

Bedrohliche Weiterung der Kosovo-Krise

Dušan Reljić

Die brüchige Stabilität im Westbalkan ist durch die erneute Zuspitzung der Kosovo-Krise in einer Weise bedroht, wie noch nie seit dem militärischen Eingriff der Nato im Jahre 1999. Serbien ist im Begriff, in den nationalistischen Populismus der neunziger Jahre zurückzufallen. Die Kosovo-Albaner werden ihren Drang nach Selbstbestimmung nicht wirklich durchsetzen können, wenn die UN-Verwaltung durch die EU-Mission abgelöst werden sollte, so dass ihre Frustration in Zukunft nur zunehmen kann. Die mögliche Sezession Kosovos gefährdet darüber hinaus auch den Zusammenhalt Bosnien-Herzegowinas und Makedoniens. Die Brüsseler Strategie, die Region durch eine allmähliche Heranführung an die EU langfristig zu stabilisieren, steht somit auf der Kippe. Zudem belastet die Verschärfung der Kosovo-Krise die ohnehin angegriffenen Beziehungen der USA und der EU zu Russland. Allerdings könnte die EU die benannten Bedrohungen noch in Erfolge verwandeln. Voraussetzung dafür wären entschlossene Schritte in der Erweiterungspolitik auf dem Westbalkan.

Das albanisch beherrschte Parlament Kosovos bereitet sich derzeit darauf vor, bis zur Monatswende Februar/März einen Beschluss über die Unabhängigkeit der völkerrechtlich zu Serbien gehörenden Provinz zu fassen. Allerdings wird das Parlament diesen Beschluss vermutlich erst dann in Kraft setzen, wenn es dafür von den USA und der EU »grünes Licht« bekommt. Dafür wiederum müssen die politischen und technischen Voraussetzungen für die vom Westen unterstützte »beaufsichtigte Unabhängigkeit« Kosovos erfüllt sein. Das wichtigste Erfordernis ist die volle Funktionalität der EU-Mission in Kosovo, die, nach einer Übergangsphase von vier Monaten, die seit 1999 bestehende UNO-Verwaltung (UNMIK) er-

setzen soll. Wann dies der Fall sein könnte, ist nicht absehbar.

Die rechtlichen und politischen Grundlagen für die »Übergabe« Kosovos von der UNO an die EU sind umstritten. Belgrad und Moskau sind nur dann bereit, der Übernahme der Mission durch die EU zuzustimmen, wenn sie auf der Basis eines neuen Beschlusses des UNO-Sicherheitsrats erfolgt. Eine solche Resolution müsste aber die wesentlichen Bestimmungen der geltenden UNSCR 1244 bekräftigen und somit die Sezession Kosovos ausschließen. Folglich könnte der Auftrag der EU-Mission auch nicht darin bestehen, den sogenannten Ahtisaari-Plan über die »beaufsichtigte Unabhängigkeit« Kosovos, den Serbien zurück-

gewiesen hat, umzusetzen. Nach westlichen Überlegungen soll jedoch die Ausführung des vom früheren UN-Vermittler für Kosovo vorgelegten Plans die Kernaufgabe der EU-Mission sein. Über die rechtliche Basis für deren Entsendung finden deshalb seit dem Herbst 2007 Beratungen zwischen dem UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon, den USA und den EU-Ländern statt. Bis dahin hatten der EU-Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, wie auch das Europäische Parlament auf einer neuen Resolution des UNO-Sicherheitsrats als Voraussetzung für die Entsendung der EU-Mission ins Kosovo beharrt. Derzeit ist im Gespräch, dass die EU lediglich eine *Aufforderung* des UNO-Generalsekretärs erhält, mit der Mission in Kosovo zu beginnen, möglicherweise nach einer Einladung seitens des Kosovo-Parlaments. Russland hat gegen diese Erwägungen umgehend eingewandt, dass das Amt des Generalsekretärs »kompromittiert« werde, wenn sich Ban Ki Moon auf einen solchen Schritt ohne Zustimmung des Sicherheitsrats einlasse. Die Entsendung der EU-Mission gegen den Willen Moskaus würde die angespannten Beziehungen des Westens zu Russland zusätzlich belasten. So haben Kreml-Berater die Ansicht geäußert, dass sich ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen Russland und der EU erübrigen würde, wenn Brüssel sich entscheiden sollte, im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise die UNO und das Völkerrecht zu umgehen.

In den Fangarmen des Populismus

Zudem hat Premier Vojislav Koštunica von der national-konservativen Demokratischen Partei Serbiens (DSS) Anfang Januar erklärt, dass für Serbien im Falle der Entsendung der EU-Kosovo-Mission das schon paraphierte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU hinfällig würde. Sollte dieses Abkommen mit Belgrad tatsächlich scheitern, wäre die EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan mit ihrem zentralen Ziel, die Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zu transformieren, gegen-

über dem politisch wichtigsten Staat in der Region einstweilen fehlgeschlagen.

Die EU hat angekündigt, dass das SAA-Abkommen mit Belgrad am 28. Januar unterschrieben werden soll – just zwischen den zwei Runden der serbischen Präsidentschaftswahl am 20. Januar und 3. Februar. Brüssel glaubt, mit dieser Ansage den amtierenden Staatschef Boris Tadić von der zentristischen Demokratischen Partei (DS) stärken zu können. Dafür wäre die EU offenbar bereit, von der bisher geforderten »vollen Zusammenarbeit« Belgrads bei der Festsetzung des Generals Ratko Mladić und anderer mutmaßlicher bosnisch-serbischer Kriegsverbrecher abzusehen.

Tadić widersetzt sich dem Junktum zwischen einer weiteren Annäherung Belgrads an die EU und dem Verbleib Kosovos bei Serbien. Sein wichtigster Wahlgegner, Tomislav Nikolić von der national-populistischen Serbischen Radikalen Partei (SRS), lehnt eine engere Anbindung Serbiens an die EU ab und befürwortet stattdessen ein Bündnis mit Russland als Alternative zu euroatlantischen Integrationen. Allerdings unterstützen derzeit fast zwei Drittel der Bevölkerung Serbiens den EU-Beitritt. Für die meisten Serben ist, wie es ein Belgrader Wahlforscher formuliert hat, die Antwort auf die Frage, ob sie für die EU-Perspektive oder für die Verteidigung Kosovos sind, genauso unmöglich, wie die Entscheidung, ob sie ihr linkes oder rechtes Bein amputiert sehen möchten. Tadićs Verbleib an der Staatsspitze wird letztlich davon abhängen, ob er genug Stimmberechtigte davon überzeugen kann, dass sie vor einer Wahl zwischen ihm und dem Rückfall Serbiens in erneute Isolation und Stagnation – wie zu Zeiten des Alleinherrschers Slobodan Milošević in den Jahren 1987–2000 – stehen.

Selbst Tadićs Wiederwahl wäre keine Garantie dafür, dass Serbien im Falle einer vom Westen unterstützten Sezession Kosovos nicht auf die EU-Perspektive verzichten und sich Russland zuwenden würde. Die erst seit dem 15. Mai 2007 bestehende Regierungskoalition in Belgrad ist momentan außerordentlich brüchig. Premier Koštunica

bereitet derzeit trotz des Widerstands von Seiten des Wirtschaftsministers Mlađan Dinkić von der liberalen Partei G17 Plus ohne öffentliche Ausschreibung den Verkauf des staatlichen Erdölkonzerns NIS an das russische Unternehmen Gazprom vor. Dinkić hat die von Gazprom angebotenen 400 Millionen Euro für einen Anteil von 51 Prozent am Stammkapital als »erniedrigend« bezeichnet und ist aus dem serbischen Verhandlungsteam ausgeschieden. Er kritisierte ferner, dass Gazprom noch nicht einmal zu der Zusage verpflichtet würde, eine Abzweigung der russischen Gaspipeline »South Stream« nach Mittelwesteuropa über Serbien verlaufen zu lassen. Der Widerstand Dinkićs gegen das Erdölgeschäft mit Moskau könnte, genauso wie die Weigerung des Ministerpräsidenten, das EU-Abkommen zu unterzeichnen, zum Bruch der Koalition führen. Der Weg wäre dann frei für ein Bündnis Koštunicas mit den Parteien des früheren Milošević-Lagers, den Radikalen und den Sozialisten. Serbien geriete so erneut in die Fangarme des nationalistischen Populismus.

Der Neokolonialismus der EU

In jedem Fall wird keine Regierung in Belgrad sich bereiterklären, mit der geplanten EU-Mission zusammenzuarbeiten, sollte diese ihren Dienst ohne UN-Plazet aufnehmen. Genauso wenig werden sich die Kosovo-Serben an der Umsetzung des Ahtisaari-Plans beteiligen wollen. Somit wären die Bedingungen für den Minderheitenschutz und andere elementare Aspekte dieses Plans, die die Beteiligung der nicht-albanischen Bevölkerungsteile Kosovos voraussetzen, nicht gegeben. Doch selbst wenn dies der Fall wäre, würde die Umsetzung des Plans enorme Schwierigkeiten bereiten. Nach den Worten Veton Surrois, des führenden intellektuellen Kopfs unter den kosovo-albanischen Politikern, ähnelt die gegenwärtige Lage in Kosovo den Zuständen in einem Land wie Bolivien in den 1960er Jahren. Die Bestimmungen des Ahtisaari-Plans seien jedoch für Verhältnisse im 21. Jahrhundert

entworfen. Die Komplexität dieses Plans überfordert die Leistungsfähigkeit der lokalen Institutionen. Auch gibt es keinen Anlass anzunehmen, dass dieses Leistungsvermögen unter der Obhut der EU-Mission zunehmen könnte. Schon bisher haben Beamte und andere Abgesandte aus EU-Staaten zusammen mit Vertretern der USA den Kern der UNMIK gebildet. Trotzdem befindet sich die Provinz ökonomisch, politisch und sozial in einem desolaten Zustand, wie man zuletzt auch dem jüngsten EU-Fortschrittsbericht über Kosovo vom November 2007 entnehmen kann.

Auch wenn die EU-Mission die Aufsicht in zentralen Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit in Kosovo übernehmen sollte, besteht für eine unabsehbare Zeit keine Aussicht darauf, dass sich zwischen Albanern und Serben konstruktive Beziehungen entwickeln könnten. Dazu kommt noch, dass ein von Russland und anderen Staaten nicht anerkanntes Kosovo kein Mitglied in der UNO, OSZE und anderen internationalen Organisationen sein kann. Darüber hinaus stellt sich schon seit langem die grundsätzliche Frage, ob sich überhaupt vermeiden lässt, dass die internationale Verwaltung neokolonialen Verhaltensmustern anheimfällt. Das Mandat der EU-Mission beinhaltet die Entsendung von fast 2000 Staatsanwälten und Richtern, Polizisten und anderen Beamten aus EU-Ländern mit exekutiven Funktionen. Von einer Selbstbestimmung würde Kosovo unter der EU-Obhut, wie bisher unter der UN-Verwaltung, weit entfernt sein. Die Frustration der Kosovo-Albaner über die nach ihrer Überzeugung von den »internationalen Kolonisatoren« vorenthaltene Selbstbestimmung kann unter diesen Prämissen nur zunehmen.

Die Sezession Kosovos würde den Weiterbestand Bosnien-Herzegowinas und Makedoniens untergraben. Bosnien-Herzegowina ist für die bosnischen Serben ein vom Westen »vorgegebener Staat« in dem sie, wie ihr Ministerpräsident Milorad Dodik klar artikuliert hat, nur so lange verbleiben wollen, wie die »Republika Srpska« nicht in Frage gestellt wird. Dodik befürwortet die

Anerkennung der faktisch bestehenden Teilung Kosovos als »pragmatische Lösung« und sieht darin offenbar eine Vorlage für Bosnien selbst. Im nördlichen Zipfel Kosovos, in der Umgebung der Stadt Mitrovica, sind die Serben in der Mehrheit. Sie haben angekündigt, dass sie die etwaige Ausrufung der Unabhängigkeit in Pristina für »null und nichtig« betrachten werden. Sollte die albanische Führung in Pristina versuchen, den nördlichen Teil mit Gewalt unter ihre Kontrolle zu bringen, würden dort zweifellos wieder bewaffnete Kämpfe ausbrechen.

Hochrangige Vertreter der Albaner in Makedonien haben darauf hingewiesen, dass die Teilung Kosovos auch für sie Anlass sein werde, zu überprüfen, ob ihre Volksgruppe im makedonischen Staat verbleiben möchte. Die Albaner stellen etwa 25 Prozent der Bevölkerung im Grenzgebiet zu Kosovo und zu Albanien. In den letzten Monaten ist es dort erneut zu Zusammenstößen gekommen, bei denen ein Dutzend Menschen getötet wurden. Angespannt ist auch die Lage in den südserbischen Gemeinden Bujanovac und Preševo, wo annähernd 60 000 Albaner leben.

Empfehlungen

Das entscheidende Hindernis für Kompromisslösungen in der Kosovo-Krise sind zurzeit die Standpunkte der USA und Russlands: Solange die US-Regierung glaubt, die Sezession Kosovos sei der einzige Ausweg aus dem Konflikt, gibt es für Pristina keinen Grund, Alternativen zu überdenken. Und auf der anderen Seite können die Reaktionen der serbischen Regierung auf die angedrohte Sezession Kosovos zu keinem Zeitpunkt zurückhaltender ausfallen als die Moskaus. Ausgehend von der oft betonten Tatsache, dass Kosovo »europäisches Territorium« und somit »eine europäische Angelegenheit« sei, sollte die EU die Initiative ergreifen, um eine Regelung doch noch herbeizuführen, die den Westbalkan stabilisiert, statt die Krise zu forcieren.

Offenbar hat die EU-Erweiterungspolitik, das mächtigste Instrument der EU-Außen-

politik, im westlichen Balkan nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht. Um den Friedens- und Reformprozess in der Region wieder voranzutreiben, sollten die EU-Staaten in Betracht ziehen, das Jahr 2014 (hundert Jahre nach dem Attentat in Sarajewo, das zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs führte) als erwünschtes Beitrittsdatum festzulegen, sofern bis dahin die notwendigen Bedingungen erfüllt sind. Einen ausgearbeiteten Vorschlag dazu hat eine Gruppe erfahrener Staatsmänner im Rahmen der Internationalen Balkan-Kommission unter der Führung von Giuliano Amato und Richard von Weizsäcker vorgelegt (<http://www.balkan-commission.org/>). Zudem spricht sich Frankreich, das die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 ausüben wird, inzwischen im Unterschied zu den Pariser Positionen im Jahre 2005 für eine Fortsetzung der EU-Erweiterung aus. Bis die Frage geklärt ist, ob die EU bereit sein wird, einen präzisen und zeitlich definierten Beitrittsplan mit den Ländern des westlichen Balkans auszuarbeiten, sollte Brüssel am jetzigen völkerrechtlichen Status Kosovos nicht rütteln. Um die Zustimmung der albanischen und serbischen Seite für das Einfrieren des Konflikts zu erwirken, müsste die EU sicherstellen, dass die USA und Russland den Brüsseler Vorstoß unterstützen.

Schon jetzt allerdings müsste die EU das gefährlichste Problem im Epizentrum der Krise im Westbalkan in Angriff nehmen: die Jugendarbeitslosigkeit in Kosovo. Jährlich kommen in der Provinz zwischen 25 000 und 30 000 junge Menschen auf den Arbeitsmarkt, auf dem schon annähernd eine halbe Million zumeist Jugendliche auf Beschäftigung warten. Allein die Schaffung legaler Möglichkeiten zur Arbeitsmigration könnte diesen jungen Menschen einen Weg aus der Perspektivlosigkeit eröffnen. Die davon zu erwartende Steigerung der Auslandsüberweisungen und der Transfer von im Ausland erworbenem Wissen wäre im Übrigen die ergiebigste Grundlage für eine dauerhafte Stabilisierung der Provinz.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364